

La justice fiscale en trois questions

... **Etienne Perrot s.j.**, Genève
Economiste, professeur au Centre Sèvres
et à l'Institut catholique (Paris)

Les questions de fiscalité agitent périodiquement la Suisse avec, en toile de fonds, deux thèmes principaux : la justice fiscale tout d'abord, les problèmes budgétaires et de croissance économique ensuite. Le débat a été fortement relancé en fin 2007 avec la « flat rate tax ». Il se poursuit avec les votations du 24 février lors desquelles le peuple se prononcera sur la réforme de l'imposition des entreprises. Mais est-il réellement possible de définir la justice fiscale ?

Le 16 décembre passé, les citoyens d'Obwald ont accepté l'introduction d'un système fiscal où tous les contribuables sont soumis au même taux d'imposition, après une déduction pour chacun de 10000 francs de son revenu annuel. C'est la *flat rate tax*. Le canton d'Uri se propose de suivre cette voie en 2009, avec un taux d'impôt unique de 7,75 % et une déduction pour tous les contribuables de 14500 francs de leur revenu annuel. Déjà douze Etats d'Europe de l'Est ont adopté l'impôt à taux unique. Ce système dérange, car il paraît moins « juste » que l'impôt progressif auquel nous sommes habitués. L'est-il réellement ? Avant de se prononcer, il faut définir le concept de justice fiscale. La justice consiste à rendre à chacun ce qui lui est dû. La justice fiscale consiste, non pas à « rendre », mais à « prendre » par l'impôt ce qui est dû à la collectivité. Pour la réaliser, trois conditions sont nécessaires à mes yeux : supprimer toutes les exemptions fiscales, ramener l'ensemble des avoirs du contribuable sur une assiette unique, et instaurer une égalité de prélèvement. Cela implique qu'il faut résoudre trois questions : sous quelle forme contribuer aux charges de la collectivité ? sur quoi prélever ? combien prélever ?

Quelle forme ?

L'impôt se paie en argent. Semble bien dépassé le temps des corvées en travail, des livraisons en blé, en poules et en navets ! Pourtant une forme d'impôt en nature reste courante un peu partout, sous les traits d'exemptions fiscales : pour qui donne à des œuvres humanitaires, religieuses ou culturelles ; pour qui fait des travaux d'isolation dans sa maison pour économiser le chauffage ; dépense énergie et soucis pour éduquer ses enfants ; place une partie de son patrimoine dans des *Plans d'épargne en actions* pour booster le marché boursier européen ; range ses économies dans une catégorie financière *ad hoc* pour préparer sa retraite ; etc. Tous ces « efforts » personnels sont reconnus fiscalement et se traduisent par une diminution de l'impôt.

Or toutes ces contributions sont de natures différentes (économiques, culturelles, esthétiques, sociales). Leur poids réel pour chacun doit tout à des conjonctures changeantes qui ne peuvent produire l'égalité de contribution qu'implique l'idée de justice fiscale. Les pédants affirment, en effet, que la justice fiscale est obtenue lorsque deux citoyens, placés dans la même situation, apportent la même contribution aux charges publiques. Or, face à une contribution en nature, les situations ne sont jamais comparables.

Pour gommer cette injustice, il est nécessaire de supprimer toutes les exemptions fiscales. Certes, ça enlèverait au gouvernement l'un de ses outils de politique économique et sociale, mais la contrepartie serait très avantageuse pour la collectivité : transparence fiscale, regain de civisme, et - petite cerise économique sur le gâteau - rendement accru du prélèvement au profit de la collectivité.

Sur quoi ?

Hélas, même sans exemption, le système fiscal n'assure pas automatiquement l'égalité des contributions, car l'impôt est assis sur diverses réalités qui dépendent des choix personnels et des circonstances particulières à chacun. Il est injuste de faire payer différemment celui qui trouve sa jouissance dans la bonne chair, celui qui la trouve dans son livret d'épargne, celui qui a gagné sa fortune par son travail, celui qui l'a trouvée dans son berceau ou dans le hasard d'une loterie. Patrimoine, revenu, transaction commerciale (dit impôt sur la consommation), dépense, telles sont les quatre assises (d'où le mot « assiette ») de l'impôt. La justice veut que ces diverses assiettes soient taxées de la même manière. On en est loin !

Il est injuste, par exemple, d'exempter de l'impôt sur la fortune les tableaux de maître et les parts de propriété d'entreprise. Injuste de prélever différemment

les revenus du travail selon qu'il est salarié ou non. Injuste encore le prélèvement différent en fonction de la religion (dans les anciens pays musulmans) ou de la nationalité.

Pour éviter ces injustices, il faut transporter sur une assiette unique toutes les sortes d'impôts. Il serait donc juste de prélever de la même façon sur le revenu que sur le patrimoine ; juste également de contribuer en fonction non pas de sa consommation, mais de ses dépenses mesurées à la différence entre ses revenus (y compris ceux qui sont calculés sur la base du patrimoine) augmentés de ses emprunts et diminués de ses remboursements d'emprunt ; ça éviterait l'injustice de la TVA, qui pèse proportionnellement davantage sur ceux qui consomment une plus grande partie de leur revenu, c'est-à-dire les plus pauvres.

Ici encore, la simplification du système engendrerait à la fois le rendement - au profit de la collectivité - et la justice, sans parler des avantages annexes : acceptation de l'impôt par le contribuable et plus grand respect manifesté envers les fonctionnaires du fisc enfin déchargés d'un travail sordide.

Combien ?

La justice fiscale implique encore l'égalité de prélèvement. Généralement, l'idée de capitation, qui désigne un prélèvement identique sur chaque tête, est écartée d'un revers de main. Elle apparaît injuste au vu des grandes différences entre les capacités contributives de chacun.¹ Pourtant, elle demeure bien vivace à travers les dépenses obligatoires imposées à chacun : taxe pour l'obtention de certains papiers administratifs, assurances obligatoires qui ne tiennent pas compte des avoirs de chacun.

1 • Elle a eu son heure de gloire en France au Moyen Âge : les nobles versaient « l'impôt du sang » quand ils allaient se faire tuer à la guerre, c'est pourquoi ils ne payaient pas d'autres impôts. Leurs arrières-petits-neveux ne payaient pas davantage d'impôt, sans pour autant verser l'impôt du sang. La Révolution française a supprimé cette injustice, avec son corollaire : la conscription obligatoire ou « levée en masse ».

Ma grand-mère disait que l'égalité - et la justice fiscale aspire à l'égalité - consiste à partager inégalement les choses inégales. D'où l'idée de proportionnalité : la justice fiscale consisterait à prélever, non pas le même montant, mais la même proportion de tous les avoirs de chacun. Ce qui nous ramène à la *flat rate tax* adoptée à Obwald.

En réalité, cette taxe unique ne serait proportionnelle que si elle s'appliquait à l'intégralité du revenu, sans franchise ni exemption d'aucune sorte : pour un taux de 20 %, je paie vingt francs si mes revenus annuels sont de 100 francs, et cinquante mille francs si mes revenus s'élèvent à 250 000 francs. Or, comme dans tous les pays qui l'ont adoptée, la taxe unique s'applique une fois le revenu amputé d'une franchise. Elle devient ainsi progressive.

Prenons la franchise de 10 000 francs instaurée dans le canton d'Obwald. Si mes revenus s'élèvent à 10 000 francs, je ne paie rien. S'ils sont de 20 000 francs, mon revenu imposable ne sera que de 10 000 francs et mon impôt de 2 000 francs (20 % de 10 000). Si mes revenus doublent, mon impôt lui triplera. Le système n'est donc pas proportionnel, mais bien progressif.

Revenu	Franchise (revenu moins franchise)	Imposable	Impôt de 20%
10'000	10'000	0	0
20'000	10'000	10'000	2'000
40'000	10'000	30'000	6'000
80'000	10'000	70'000	14'000

Ce qui chagrine toutefois les opposants à cette forme d'impôt simplifié, c'est que la progressivité décroît au fur et à mesure que les revenus augmentent. La chose est nette dans le tableau ci-contre : à

chaque fois que le revenu double, l'impôt fait davantage que doubler, mais ce « davantage » est constamment plus faible.

Justice et efficacité

Mais la progressivité est-elle plus juste que la proportionnalité ? A voir la rapacité de certains riches contribuables, la dernière tranche de revenu semble aussi sensible que la première... Et l'effet pervers de la progressivité par tranche est bien connu : il incite le contribuable à tout faire pour ne pas franchir par le haut le seuil de la tranche où il est le plus imposé ; du coup, il restreint ses ambitions et ses efforts, il caresse du regard l'évasion fiscale, au détriment de la collectivité. Demeure donc entier le problème difficile du compromis instable entre sentiment subjectif d'inégalité et efficacité.

Finalement, le problème du taux est secondaire par comparaison aux conditions précédentes de la justice fiscale touchant la forme du prélèvement et l'assiette de l'impôt. La justice fiscale attend encore l'élu politique qui aura le courage de supprimer toutes les exemptions fiscales, pour taxer de la même façon tous les avoirs - revenu ou patrimoine. Il lui restera à trouver un taux qui ne soit pas dissuasif.

E. P.